

## **Conduite du changement organisationnel dans l'administration publique : Revue de littérature**

## **Organizational change management in public administration : A literature review**

**Fatima Ezzahra Nouiker, (*Docteure en Sciences de Gestion*)**  
*Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Ain Chock,*  
*Université Hassan II de Casablanca, Maroc*

|                                     |   |
|-------------------------------------|---|
| <b>Adresse de correspondance :</b>  | Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Ain Chock<br>Université Hassan II de Casablanca<br>Maroc (Casablanca)<br>05-22-23-15-60.<br><b><a href="mailto:fnouiker@gmail.com">fnouiker@gmail.com</a></b>   |
| <b>Déclaration de divulgation :</b> | L'auteur n'a pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude  |
| <b>Conflit d'intérêts :</b>         | L'auteur ne signale aucun conflit d'intérêts.   |
| <b>Citer cet article</b>            | Nouiker, F. E. (2021). Conduite du changement organisationnel dans l'administration publique : Revue de littérature. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 2(6), 377-390. <a href="https://doi.org/10.5281/zenodo.5706428">https://doi.org/10.5281/zenodo.5706428</a> |
| <b>Licence</b>                      | <b>Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND</b>   |

**DOI: 10.5281/zenodo.5706428**  
**Received:** October 08, 2021

**Published online:** November 16, 2021

## **Conduite du changement organisationnel dans l'administration publique : Revue de littérature**

### **Résumé**

Le changement est devenu un mot très fréquent au niveau international. Tout ce qui nous entoure change, et ce sur tous les plans aussi bien politiques, qu'économique et social. Ces changements s'accroissent pour s'adapter à l'environnement de plus en plus turbulent. Dans le monde d'entreprise, le changement n'est plus un mot étranger, c'est l'élément le plus naturel, car l'entreprise qui ne change pas risque tout simplement de disparaître. De même, pour le secteur public et vu l'ampleur des transformations qui touchent son environnement, s'est vu obliger d'entreprendre des changements pour répondre aux attentes de cet environnement et moderniser ses façons de faire, car la demande est devenue de plus en plus exigeante. En effet, depuis des années, la conscience de moderniser et de changer l'administration s'est élevée vu les grands dysfonctionnements constatés ; lourdeurs dans les procédures, bureaucratie très importante, inefficacité et inefficience ... Ces problèmes sont connus par l'ensemble des citoyens et acteurs, d'où des efforts de plus en plus accrus pour changer cette donne et gagner en termes de performance et d'efficacité.

Dans ce cadre, le présent article tente de positionner la littérature relative à la conduite du changement dans l'administration publique en mettant le point sur les spécificités du secteur qui diffère de celui privé. Par conséquent, la démarche à adopter doit prendre en compte les particularités du management et du fonctionnement de l'administration.

En effet, les dernières décennies ont été marquées par la mise en place de plusieurs projets de modernisation au sein de l'administration marocaine. Or, ces projets ne réalisent pas tous le succès escompté. Ils font face à plusieurs difficultés, dont celles d'ordre humain. Donc, bien réfléchir le changement de l'administration en accompagnant les projets par une démarche de conduite de changement peut faciliter leur aboutissement.

À ce propos, l'article présente le cadre de référence relatif à la conduite de changement dans l'administration publique.

**Mots-clés :** Changement, Conduite de changement, administration publique, contexte du changement, acteurs.

**Classification JEL :** H.00

**Type de l'article :** Recherche théorique

### **Abstract**

Change has become a very common word internationally. Everything around us is changing, politically, economically and socially. These changes are accelerating to adapt to the increasingly turbulent environment. In the business world, change is no longer a foreign word, it is the most natural element, because the company that does not change simply risks disappearing. In the same way, the public sector, given the extent of the transformations that affect its environment, has been obliged to undertake changes to meet the expectations of this environment and modernize its ways of doing things, because the demand has become more and more demanding. Indeed, for years, the awareness of modernizing and changing the administration has risen in view of the major dysfunctions observed; cumbersome procedures, very important bureaucracy, inefficiency and ineffectiveness ... These problems are known by all citizens and actors, hence the increasing efforts to change this situation and win in terms of performance and efficiency.

In this context, this article attempts to position the literature on change management in public administration by focusing on the specificities of the sector, which differs from the private sector. Consequently, the approach to be adopted must take into account the particularities of the management and functioning of the administration.

Indeed, the last decades have been marked by the implementation of several modernization projects within the Moroccan administration. However, not all of these projects have achieved the expected success. They face several difficulties, including those of a human nature. Therefore, thinking through the change in the administration by accompanying the projects with a change management approach can facilitate their success.

In this regard, the article presents the reference framework for change management in public administration.

**Keywords :** Change, change management, public administration, change context, actors.

**JEL Classification :** H.00

**Paper type :** Theoretical Research

## INTRODUCTION

« L'administration est souvent considérée comme la gardienne de la permanence et de la continuité de l'État. Elle a même été parfois pensée comme en dehors du temps ou en dehors de son temps. L'administration, ou plutôt les administrations dans leur diversité, comme toutes organisations, s'inscrivent dans un environnement plein d'incertitudes, en mutation constante et accélérée. Elles sont confrontées au changement » (Le Clainche, 2019). Or, les projets de changement se heurtent, souvent, à des problèmes d'ordre humain, d'où la nécessité d'accompagner ces projets par des méthodes de conduite de changement pour faciliter leur aboutissement.

Le concept de conduite de changement est apparu pour la première fois dans les années 80-90 et ce dans le cadre des projets de développement informatique. À nos jours, ce concept accompagne presque tous les types de projets, en particulier ceux suscitant une forte résistance.

La conduite de changement doit tenir en compte le contexte. Une méthode bien que réussie dans un contexte peut échouer dans un autre en raison des caractéristiques différentes d'où le besoin d'adaptation. Ce concept se décline en un certain nombre de composantes telles qu'évoquées par la littérature : le diagnostic du changement, la communication, la formation, le coaching ...

Pour l'administration publique, le changement reste délicat et compliqué, bien que possible, vue les caractéristiques de celle-ci. Généralement, le changement au niveau du secteur public vient d'en haut. C'est aussi un système complexe marqué par plusieurs boucles et feedbacks ce qui ralentit la diffusion de l'information et la réalisation des objectifs à temps. C'est également un système habitué à la stabilité, à la lenteur et à la permanence, donc le changement représente un mot étranger qui fait peur et qui peut provoquer des résistances, sans être nécessairement affichées de façon claire. En effet, plusieurs comportements lors du changement peuvent renvoyer à de la résistance comme l'absentéisme et le manque d'implication dans les tâches de travail ... Ces données commencent à changer vue aujourd'hui un mouvement accéléré des transformations et réformes qui touchent l'administration. Toutefois, pour promouvoir l'implication, l'adhésion et l'acceptation des changements et ainsi réussir les projets de modernisation, il convient d'adopter une méthode de conduite de changement qui soit adaptée au contexte et caractéristiques de l'administration publique. L'implication du top management reste à ce titre un facteur important de réussite des projets de l'administration sans oublier les aspects de communication et de formation.

Dans cette optique, l'article évoque la théorie relative à la conduite du changement dans l'administration publique telle qu'abordée par les auteurs en la matière.

Il commence en première partie par la définition de l'administration publique et de sa consistance, puis les caractéristiques du changement dans ce secteur, et la conduite du changement adaptée selon la littérature.

### 1. Consistance de l'administration publique

Le secteur public, comme son nom l'indique, œuvre pour l'intérêt public et général (Bec et al., 2007). D'après Guyon et al. (2003), l'activité du service public possède trois caractéristiques. Il s'agit de la procuration d'un ensemble de services limités ce qui représente l'intérêt individuel le rapprochant de l'activité du secteur privé. La seule considération de cette caractéristique facilite pour le manager public la mesure des résultats, la définition des objectifs, l'évaluation et la gratification des collaborateurs et équipes, la visibilité des résultats et la précision au niveau politique (Guyon et al., 2003). Or, cette vision simpliste du service public ne reflète pas la réalité en omettant ce qui différencie celui-ci du secteur privé qui est le lien social entretenu avec les citoyens (Guyon et al., 2003). Alors la mesure de la performance des services publics doit se faire en prenant en compte en plus des services rendus aux citoyens,

deux autres aspects très importants ; l'intérêt général et la gestion de la contrainte (Guyon et al., 2003). Cependant, la prise en considération de l'interaction de tous ces éléments peut impliquer une difficulté de mesure (Guyon et al., 2003). Selon ces derniers auteurs, le service public se fonde sur « un compromis entre contrainte régalienne, principes bureaucratiques et relation de service ».

Le travail pour l'intérêt général et le fait de rendre service et de conseiller les usagers caractérisent profondément l'identité professionnelle des fonctionnaires de l'État (Guyon et al., 2003).

Il existe une opposition évidente entre les deux secteurs public et privé concernant leurs finalités (Ott, 2012). La finalité du secteur public est extravertie (intérêt général) alors que celle du secteur privé est introvertie (recherche de profit) (Ott, 2012). En plus de cette différence fondamentale, les deux secteurs ont généralement des pratiques managériales différentes (Abord de Chatillon et Desmarais, 2008 ; Boyne, 2002 ; Burlaud et Laufer, 1980 cités dans Ott, 2012) bien qu'elles peuvent se rapprocher ; les organisations publiques par la recherche de la performance, et les grandes organisations privées par leur taille et structure bureaucratique (Vayrou, 1995 cité dans Ott, 2012).

Selon le même auteur, le secteur public a une architecture complexe se composant de quatre domaines ; la Fonction publique d'État constituée d'administrations d'État centrales (ministères) et d'administrations d'État déconcentrées, la Fonction publique territoriale constituée des administrations publiques locales (collectivités territoriales, communes) et organismes semi-publics créés dans le cadre de la décentralisation, la Fonction publique hospitalière et les entreprises publiques et autres organismes publics.

L'administration consiste en « l'ensemble des personnes morales (État, collectivités territoriales) et physiques (fonctionnaires, contractuels) qui accomplissent les activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population, tels qu'ils sont définis à un moment donné par l'opinion publique et le pouvoir politique » (Delamarre, 2013)

Le ministère se charge d'un domaine donné à gérer. Au Maroc, et à titre illustratif des domaines de compétences des ministères, nous avons les finances, l'industrie, l'intérieur, l'urbanisme et l'aménagement de territoire, l'énergie ...

Les collectivités locales se répartissent en administrations déconcentrées et en administrations décentralisées (Ott, 2012). Les premières ne disposent pas de personnalité juridique ni d'autonomie, uniquement une délégation de pouvoir sans compétences (Ott, 2012). Elles constituent le relais au niveau local des ministères de tutelle (Ott, 2012). Les secondes peuvent être des conseils régionaux, des conseils généraux ou communes (Ott, 2012). Elles disposent d'une partie de compétences qui leur ont été transférées par l'État et ont la personnalité morale et une certaine autonomie ainsi que leur propre budget sous la surveillance d'une autorité de tutelle (Ott, 2012). Ces collectivités locales peuvent être d'une importance considérable concernant leur interprétation du discours portant sur la modernisation (Ott, 2012).

## **2. Caractéristiques du changement dans l'administration publique**

Il est généralement cru que la réforme ou le changement de l'administration publique vienne d'en haut (Guyon et al., 2003). Pour cela, la plupart des dirigeants publics ont une culture essentiellement juridique et l'administration est marquée par la prédominance du droit administratif (Guyon et al., 2003). Ce dernier élément impacte la mise en œuvre du changement dans le service public en minimisant le potentiel d'innovation participative (Guyon et al., 2003).

La complexité du changement de l'administration vient aussi d'un autre facteur très important qui est la difficulté de mesure de la performance.

En effet, la performance du service public n'est pas facile à mesurer selon Guyon et al. (2003). Selon ces auteurs, le secteur public a deux fonctions : fonction de production et fonction

d'impact. La mesure de la première est facile et se rapproche à ce qui s'effectue au niveau du secteur privé. L'évaluation de la deuxième fonction est par contre délicate. Elle est liée à la mesure de l'impact de la politique publique en évaluant les réactions de l'environnement (Guyon et al., 2003). La difficulté de la mesure de la fonction d'impact explique pourquoi les managers publics se limitent à l'évaluation des services rendus (Guyon et al., 2003). Or, pour améliorer la performance du secteur public, l'évaluation doit combiner les deux fonctions en utilisant le contrôle de gestion pour le pilotage à court terme et les audits et évaluation des politiques publiques pour le long et moyen terme (Guyon et al., 2003).

Une organisation publique ne peut être gérée comme une entreprise privée (Guyon et al., 2003). En effet, le fonctionnement de l'organisation publique est complexe en raison du déficit de l'image de la gestion publique et les spécificités organisationnelles (Guyon et al., 2003). Le déficit de l'image selon des hauts politiciens est lié au fait que la gestion publique est uniquement une application du droit administratif ou de « l'intendance » où les décisions importantes ne posent aucun problème (Guyon et al., 2003).

Le service public est une construction jurisprudentielle (Guyon et al., 2003). Il possède quatre critères essentiels ; il œuvre pour l'intérêt général sous le contrôle de la collectivité avec des prérogatives de puissance publique et des sujétions de service public, tel le principe d'égalité des usagers mais aussi la continuité et l'adaptation (Guyon et al., 2003).

Les organisations publiques partagent en général certains traits par rapport au secteur privé malgré les missions et l'histoire différentes (Guyon et al., 2003). Il s'agit de la difficulté de définir des objectifs et des comportements organisationnels (Guyon et al., 2003).

L'organisation publique type œuvre pour transformer un état de l'environnement en visant par exemple de réduire le chômage, de faciliter la communication et d'équilibrer la balance de paiements... (Guyon et al., 2003). Or, devant les nombreuses dimensions de l'environnement, l'organisation peut se retrouver avec des objectifs multiples et même contradictoires (Guyon et al., 2003). Également, les politiciens restent souvent discrets quant à leurs orientations en vue d'avoir le plus grand soutien des citoyens (Guyon et al., 2003).

Dans cette optique, les objectifs sont définis à court terme ce qui ne peut permettre de véritables transformations (Guyon et al., 2003). En outre, la décision politique concerne souvent l'ensemble des citoyens contrairement au secteur privé ce qui rend difficile l'officialisation de certains objectifs (Guyon et al., 2003).

Le secteur public est caractérisé aussi par la présence de la contrainte dans la relation de service d'où l'inutilité d'appliquer les techniques de gestion privée de la qualité à ce secteur sans adaptation (Guyon et al., 2003).

Les objectifs sont pris aussi par des décideurs multiples ayant différentes visions ce qui complexifie davantage la tâche en s'éloignant de la finalité visée (Guyon et al., 2003). Ceci impacte les comportements organisationnels qui peuvent être moins efficaces (Guyon et al., 2003). La culture des responsables peut rendre le changement plus difficile (Guyon et al., 2003).

Il résulte de la difficulté à définir des objectifs clairs, la délicatesse de mettre en place des indicateurs de performance bien établis (Guyon et al., 2003). Les indicateurs utilisés sont souvent de nature budgétaire mesurant la consommation des ressources (Guyon et al., 2003). Un comportement de bureaucratie prédomine aussi à ce niveau (Guyon et al., 2003). Le facteur d'efficacité quant aux objectifs de transformation de l'environnement et le facteur d'efficience sont négligés par le manager public soucieux de satisfaire les différentes parties prenantes pour ne pas engendrer de crise entre l'administration et son environnement (Guyon et al., 2003). Ces éléments entravent la mise en place de changement au niveau du secteur (Guyon et al., 2003).

La complexité du changement au secteur public vient aussi de la multiplicité des acteurs dans les administrations (Ott, 2012). En interne, les agents administratifs travaillent avec les acteurs politiques et leurs décisions sont prises à la suite d'un certain nombre de commissions consultatives (Ott, 2012). En externe, il existe plusieurs acteurs tels les bénéficiaires de



services, les institutions politiques locales et un nombre croissant de partenaires, privés et publics (Ott, 2012).

La modernisation de l'administration se caractérise par trois aspects : l'image de gestion, le manque de professionnalisme et la succession des modes managériaux imposés (Guyon et al., 2003).

L'image de gestion est dans la plupart des cas péjorative pour les décideurs politiques en différenciant la gestion ou le management des dirigeants de celle des administratifs incluant cadres et techniciens et entre les gouvernants et les gouvernés (Guyon et al., 2003). Le manque de formation en la matière rend ce point très délicat (Guyon et al., 2003).

Cette image de gestion, en plus de la complexité du changement sous-estimée, poussent les dirigeants à s'intéresser plus aux techniques et outils de réalisation du changement (le comment) qu'au fond du changement lui-même (le pourquoi) (Guyon et al., 2003). Dans ce cadre, on assiste lors de chaque gouvernement à des réformes et à des modes managériaux imposés d'en haut en manquant souvent du professionnalisme nécessaire (Guyon et al., 2003). Les résultats faibles de ces changements renforcent davantage l'image péjorative du management au sein de l'administration publique (Guyon et al., 2003). Également, la gestion n'est pas prioritaire pour les responsables politiques plus focalisés sur les décisions importantes concernant les investissements et les moyens ce qui constitue une entrave culturelle à surmonter lors du changement (Guyon et al., 2003).

Le changement est d'autant plus délicat en raison des particularités de l'organisation publique comme précité, à savoir les objectifs incohérents et l'inefficacité organisationnelle (Guyon et al., 2003). Ainsi, les facteurs concernant les objectifs éclatés de l'administration publique et les comportements subtils constituent des sources de résistance au changement (Guyon et al., 2003).

Le secteur public est caractérisé aussi par des lenteurs et l'inefficacité (Ott, 2012). L'administration est, en effet, décrite comme un système complexe ayant plusieurs boucles de feedbacks (Matei et Antonie, 2014). Les systèmes adaptatifs complexes se composent de plusieurs agents qui interagissent et se caractérisent par la présence d'éléments et de dimensions interconnectés et interdépendants reflétant le comportement imprévisible des systèmes (Matei et Antonie, 2014). En gros, le système adaptatif complexe se caractérise par l'auto-organisation, l'émergence, l'interdépendance, le feedback, le déséquilibre, l'espace du possible, la coévolution, l'historicité et la dépendance de trajectoire (E. Mitleton-Kelly, 2003 cité dans Matei et Antonie, 2014). L'ensemble de ces processus influence la façon dont le changement peut être mis en place (Matei et Antonie, 2014). La diffusion de l'information et le suivi sont très importants pour alléger le poids de la complexité et assurer la réussite de l'organisation (Matei et Antonie, 2014). Cette réussite est conditionnée, dans le cadre du changement, par le suivi des outputs en ce qui concerne par exemple l'introduction des méthodes du nouveau management public qui se focalisent sur les résultats (Matei et Antonie, 2014). L'atteinte de ces derniers dépend de la performance et de l'efficacité de l'organisation (Matei et Antonie, 2014). Plusieurs éléments sont à prendre en compte pour faciliter ceci : le comportement des agents, l'impact de la politique sur l'environnement, les problèmes de l'organisation, la stratégie, l'impact de l'environnement, et les résultats intermédiaires démontrant l'évolution du contexte socio-économique de l'administration (Matei et Antonie, 2014).

L'administration vise entre autres à assurer le développement local (Matei et Antonie, 2014). Ceci a pour objectif la décentralisation et la coopération entre les différents niveaux de l'administration et les agents publics et privés dans le cadre d'un système adaptatif complexe (Matei et Antonie, 2014). Malgré cette dernière caractéristique attachée à l'administration, celle-ci reste fragile devant les changements radicaux dans l'organisation (Matei et Antonie, 2014).

Le processus de changement en relation avec l'environnement, notamment dans le cadre du NMP, se passe comme suit : les agents extérieurs ont des besoins évolutifs (inputs) que l'administration doit satisfaire dans le cadre d'une politique (output) traduite en objectifs et buts (Matei et Antonie, 2014). La perception des agents de la solution proposée par l'administration en termes de mécanismes de feedbacks influence le fonctionnement de l'organisation (Matei et Antonie, 2014). Si l'organisation arrive à résoudre les problèmes posés dans un délai court et que le retour est négatif, le système conservera ses caractéristiques puisqu'il dispose des ressources lui permettant d'apporter une réponse satisfaisante (Matei et Antonie, 2014). Si par contre, cela s'allonge et que les objectifs aient à changer et que le retour est positif, le système devra changer ce qui se traduit généralement par un désordre (Matei et Antonie, 2014).

Dans le contexte des pays en développement, l'aboutissement de la réforme du secteur public, passe par l'élimination de la corruption et le renforcement de la responsabilisation et de la capacité administrative (Pillay, 2008).

Également, le succès de la réforme nécessite l'implication des fonctionnaires dans les changements projetés et la modernisation des pratiques de la gestion des ressources humaines (Noguera, 2010). En effet, le changement impacte le fonctionnement de l'organisation (Noguera, 2010).

Toutefois, il est constaté au sein des administrations, que les agents qui expriment un attachement fort au service public ne s'impliquent pas de façon spontanée dans les changements visant l'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers (Noguera, 2010).

Le manque d'implication du personnel du secteur public aux changements est justifié par plusieurs causes selon Noguera (2010). Il s'agit des défauts d'organisation et de conditions de travail, les lacunes de gestion des ressources humaines (GRH), les faiblesses de formation des agents aux nouvelles procédures qualité, le manque d'intérêt pour des tâches peu valorisantes, la perte d'intérêt au travail pour manque d'autonomie, le manque de polyvalence, les problèmes d'équipement, l'espace de travail inadéquat, l'absentéisme, le taux de rotation du personnel et la politique de rémunération... etc. Le manque de concertation et de négociation entre la hiérarchie et les agents pour traiter ces causes se manifeste comme un frein aux changements (Noguera, 2010).

Pour l'encadrement, son rôle doit être bien défini (Noguera, 2010). En effet, bien que la polyvalence soit une qualité, devoir assumer plusieurs rôles peut être source de confusion pour un agent n'arrivant à assumer aucun rôle (Noguera, 2010).

Il est à noter, à ce propos, que les changements sont souvent imposés à l'encadrement qui dispose de peu de marge de manœuvre en subissant de la pression et plusieurs contraintes ce qui l'empêche de contribuer efficacement au changement (Noguera, 2010).

La fonction d'encadrement dispose, en effet, de peu d'autonomie dans la GRH et la finance de son entité (Noguera, 2010). Il existe également un problème de statut de la fonction publique ne permettant pas de rendre efficaces les modes opératoires de GRH : recrutement sur diplôme, pas ou peu de lien entre formation et emploi, promotion sur la base de points, absence de marges de manœuvre au niveau de la rémunération, absence d'un système d'évaluation efficace... (Noguera, 2010).

Tous ces facteurs complexifient le changement de l'administration. Toutefois, les valeurs fortes du secteur permettent d'ancrer les transformations organisationnelles (Guyon et al., 2003). En effet, la présence de valeurs fortes au niveau du service public par rapport à celui privé peut favoriser le changement (Guyon et al., 2003). Dans ce sens, les grands changements de l'administration se fondent sur une réflexion profonde concernant le sens de l'action (Guyon et al., 2003) et le modèle professionnel des fonctionnaires de l'administration s'appuie sur deux critères : L'interaction avec l'utilisateur qui « procure un sentiment d'utilité sociale liée à la notion de service rendu et de réalisation personnelle » et la conscience de rechercher « la justice » dans la mise en œuvre des règles publiques (Guyon et al., 2003). Aussi, le recours de plus en plus

aux cabinets de consulting externes pour mener les changements au sein des administrations publiques est un signe de changement des mentalités (Hall, 1993).

### **3. Conduite de changement dans l'administration publique**

Le changement est délicat dans le secteur public mais reste possible (Guyon et al., 2003). D'après ces auteurs, pour réussir le changement de l'administration publique, la méthode de conduite de changement adoptée par les responsables doit tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques spécifiques au secteur public. Il s'agit de la dimension humaine à considérer et de la complexité des services publics caractérisés entre autres par le nombre d'acteurs importants en présence et les influences politiques et syndicales (Guyon et al., 2003). Donc, l'application d'une méthode de changement du secteur privé à celui public sans adaptation n'est pas envisageable (Guyon et al., 2003). La démarche de changement doit en effet être progressive sans avoir de date butoire obligatoire (Guyon et al., 2003).

Pour bien conduire le changement, le chef de projet doit avoir une vision réaliste du secteur en prenant en considération l'ensemble des traits et spécificités caractérisant l'administration dans le diagnostic préalable (Guyon et al., 2003).

Également, la conduite du changement dans l'administration nécessite un comportement adéquat pour le porteur de changement en cohérence avec sa personnalité et son style de leadership (Guyon et al., 2003). À savoir qu'il peut adopter différents styles selon la situation et la cible tout en évitant d'avoir un comportement manipulateur en étant authentique (Guyon et al., 2003). Le porteur de changement doit aussi adopter un langage positif et une bonne humeur pour gagner l'adhésion des différentes catégories au changement voulu et assurer ainsi sa réussite (Guyon et al., 2003). Ceci permettra de promouvoir la coopération, l'honnêteté, l'échange et améliorer, par conséquent, les performances (Guyon et al., 2003).

Le modèle général de changement dans l'administration tel que présenté par Guyon et al. (2003), comprend trois composantes : le contexte du changement (interne et externe), les acteurs et les processus. Ces éléments fondent l'analyse liée au diagnostic de changement à réaliser dès le départ (Guyon et al., 2003).

Le passage à l'étape de mise en œuvre nécessite de surmonter la complexité en adoptant un style de gestion différencié de celui courant par objectifs (Guyon et al., 2003).

Selon Greenwood (1984), la réussite des projets de changement nécessite en général la présence de trois conditions : l'opportunité de changement (crise extérieure affectant la performance organisationnelle), l'engagement autoritaire et une idéologie alternative (Greenwood, 1984).

La première condition est importante, car en cas de bonne performance, le besoin en changement n'aura pas lieu (Greenwood, 1984).

L'autorité incarnée par la position hiérarchique et le statut de la personne engageant le changement est importante pour réaliser et réussir la réforme voulue (Greenwood, 1984). Au niveau des entités gouvernementales, le leadership politique dépasse généralement l'administration lieu du changement (Greenwood, 1984).

Le rôle du leadership est très important pour mener le changement organisationnel (Greenwood, 1984). En effet, il facilite et légitime ce dernier (Greenwood, 1984). La nomination d'un nouveau dirigeant au sein d'une organisation peut permettre d'apporter de nouvelles façons de faire tout en ayant la possibilité de s'inscrire dans le système existant (Greenwood, 1984).

Au-delà du leadership, le changement peut être stimulé par l'organisation toute entière à condition que l'engagement à modifier les arrangements actuels soit présent et que la position hiérarchique permette de booster le changement (Greenwood, 1984).



Il est à noter, toutefois, que l'existence de l'opportunité telle une crise et la disposition d'un engagement autoritaire ne sont pas suffisantes à elles seules pour engager un changement, sans un système d'idées et de valeurs alternatif (Greenwood, 1984).

Il existe des démarches qui correspondent à des pratiques anciennes de l'administration (Lambert, 2003 cité dans Noguera, 2010) dont le manque d'implication des fonctionnaires (Noguera, 2010). Ceci se reflète par des objectifs non atteints malgré les formations et les notes de service (Noguera, 2010).

Le mode de mise en œuvre du changement au sein de l'administration est essentiellement normatif (Noguera, 2010). Ceci n'est pas suffisant pour susciter l'implication des ressources humaines, seul gage de changement durable et qui exige des dispositifs de négociation et de concertation (Crozier, 1971 ; Savall, 1975 ; Thevenet et Neveu, 2002 cités dans Noguera, 2010).

Dans ce cadre, passer d'une GRH standardisée basée sur les règles et les procédures à une GRH individualisée prenant en compte les attentes et aspirations des agents via l'instauration des dispositifs de négociation et de concertation sur les conditions et l'organisation de travail et les objectifs de qualité entre les agents et la hiérarchie contribuera à stimuler l'implication du personnel et par conséquent l'amélioration de la qualité des services rendus aux usagers (Noguera, 2010). En effet, les agents n'adhèrent pas spontanément aux changements, ils y résistent en raison du changement du contenu de leur travail et du sentiment de démotivation envers les nouvelles tâches... (Noguera, 2010), d'où la nécessité de décentraliser les dispositifs de GRH pour assurer un management de proximité (Noguera, 2010). Ceci se réalise en assurant la cohérence de la politique générale de l'organisation et de son projet avec les actions stratégiques et opérationnelles mises en œuvre, la réciprocité, c'est-à-dire l'échange social qui s'opère entre l'organisation et les agents et l'appropriation qui désignent le niveau de reconnaissance de soi des agents dans les valeurs et les objectifs de leur organisation (Noguera, 2010).

Il faut identifier et gérer les tensions de l'administration, sources de conflits, qui engendrent des résistances en assurant la présence de certains facteurs : réactivité, souplesse et structuration hiérarchique verticale (Noguera, 2010). Ce sont d'ailleurs les recommandations du NMP.

Pour la fonction d'encadrement ou les managers intermédiaires qui se placent au cœur des programmes de modernisation entre les exigences de leur hiérarchie et les attentes de leurs collaborateurs, il convient de mettre l'accent sur les compétences managériales de cette catégorie comme pour celles techniques en promouvant par exemple une impulsion politique et une mise en œuvre des pratiques, la motivation des collaborateurs et la délégation de quelques activités... (Noguera, 2010).

Il faut alors métamorphoser la fonction d'encadrement pour préparer les actions de formation et de recrutement... (Noguera, 2010). Ceci passe par l'exigence de nouveaux modes de contrôle et de coordination du management pour l'encadrement et par le renforcement de l'autonomie et de l'apprentissage des salariés (Noguera, 2010). Ainsi, le cadre pourra jouer un rôle essentiel pour la mise en place de ces réformes, en étant facilitateur de celles-ci, animateur de l'équipe et conseiller (Noguera, 2010). Il peut aussi promouvoir le relationnel et piloter des externalités (Noguera, 2010).

#### **4. Le contexte du changement**

L'importance du contexte dans le changement est déjà mise en évidence au niveau de la première partie de ce travail. Le changement au niveau de l'administration publique n'échappe pas à cette réalité. En effet, le contexte s'avère décisif pour la réussite des projets permettant de détecter les obstacles et les opportunités potentielles à l'organisation concernée par le changement quoiqu'il reste souvent négligé dans les projets de changement (Guyon et al., 2003). On distingue le contexte interne comprenant l'équipe-projet et les activités techniques ainsi que la culture de l'organisation, aspect très intéressant du contexte et le contexte externe

(Guyon et al., 2003). Ce dernier comprend tout ce qui est environnement social, économique, commercial et politique (Guyon et al., 2003). Plus spécifiquement, la tutelle, les services publics étrangers et les tendances sociétales lourdes (sociales, économiques, politiques ou internationales) (Guyon et al., 2003).

Le positionnement de la tutelle est important dans le cadre de tout changement qui peut l'affecter (Guyon et al., 2003). Il faut ainsi connaître en avance son comportement et ses préoccupations pour pouvoir emporter son adhésion par la suite (Guyon et al., 2003).

Le benchmark avec les expériences similaires d'autres pays peut être utile pour mener à bien le changement (Guyon et al., 2003).

L'analyse des traits culturels de l'organisation est intéressante dans le cadre du contexte interne du changement. Comme prédit, la culture organisationnelle se réfère à une vision commune du monde pour la plupart des employés de l'organisation et qui impacte la façon dont les problèmes sont reconnus et les décisions sont prises (Guyon et al., 2003). Il existe deux dimensions importantes de cette analyse culturelle : les catégories de représentation du monde et les domaines d'application managériale (légitimité des dirigeants, respect dans la relation hiérarchique, modalités de résolution de problèmes et de la prise de décision...) (Guyon et al., 2003).

L'analyse culturelle est intéressante à deux niveaux : les valeurs auxquelles adhère le personnel et le langage accepté par lui (Guyon et al., 2003). À ce titre, les valeurs affichées ne doivent pas contredire les valeurs vécues réellement (Guyon et al., 2003). Le langage doit être adapté au contexte public en évitant d'emprunter imprudemment des termes du secteur privé, car ceci peut être en défaveur du changement (Guyon et al., 2003).

L'étude du contexte du changement peut se réaliser par des cabinets et experts externes ou par le porteur du changement lui-même et son équipe en consultant la documentation de l'organisation ou via des entretiens individuels (Guyon et al., 2003). Ces derniers peuvent être engagés pour valider ou approfondir les données recueillies à partir de la documentation (Guyon et al., 2003).

L'étude de la documentation pour analyser le contexte est plus abordable comme méthode (Guyon et al., 2003). Les sources sont diverses dont le journal interne, les publications ou autres documents liés à la communication externe, les plans précédents, les projets de changement intérieurs, les relevés d'incidents, les manuels de procédures et les tracts syndicaux (Guyon et al., 2003). Ces derniers sont très importants pour l'étude du contexte (Guyon et al., 2003). La documentation peut contenir différents sujets tels les systèmes d'évaluation et de récompenses, les changements précédents, le langage, les valeurs...etc. L'exploration de ces dernières reste la plus complexe (Guyon et al., 2003). Pour ce, un travail d'ethnologie peut être effectué sur les attitudes et les faits paradoxaux (Guyon et al., 2003). Une analyse à ce titre peut porter sur les incidents et les conflits récents (Guyon et al., 2003).

#### **4.1 Les processus de l'organisation**

L'étude des processus de l'organisation est essentielle dans le cadre du changement. Les processus désignent les opérations effectuées par l'organisation représentant sa raison d'être (Guyon et al., 2003). Cette analyse doit se faire de manière participative (Guyon et al., 2003).

Selon Guyon et al. (2003), un processus désigne une prestation homogène constituée d'une succession de tâches (accueillir, traiter un dossier...) au profit de l'utilisateur, individu ou collectivité (Guyon et al., 2003). Ces processus doivent être bien analysés préalablement à tout changement (Guyon et al., 2003).

En plus du phasage technique, l'analyse des zones d'incertitude concernant les différents processus est essentielle (Guyon et al., 2003). Ces zones d'incertitude sont constituées d'imprévus (retard, absentéisme, ...) qui viennent perturber l'ordre établi malgré la délimitation des responsabilités et la mise en place de procédures, de contrats internes et de l'ensemble des

dispositifs visant l'orientation des comportements (Guyon et al., 2003). Pour identifier les zones d'incertitude, le porteur de changement et son équipe peuvent recourir à trois méthodes : la détection des tâches critiques à la réussite des processus et de l'organisation, l'étude des dysfonctionnements majeurs qui peuvent survenir et l'investigation sur les réactions aux imprévus (Guyon et al., 2003).

À ce titre, il est à noter que l'imprévisibilité est une caractéristique essentielle des projets dits complexes. À côté des variables prévisibles, des faits aléatoires peuvent émerger nécessitant des réactions rapides tout en étant conscients de l'irréversibilité des conséquences des actions mises en place (Guyon et al., 2003). Cette complexité impacte la conduite de changement (Guyon et al., 2003).

#### **4.2 Les acteurs**

L'analyse et l'identification des acteurs du changement sont très importantes comme préalablement détaillé. À ce titre l'approche sociologique peut se révéler intéressante en vue de prévoir le comportement des acteurs lors du changement sur deux plans : à court terme, en confrontant une certaine situation et le poids de l'identité professionnelle développée à travers le temps (Guyon et al., 2003).

Pour le jeu et les stratégies des acteurs, il est intéressant de les connaître, catégoriser les personnes concernées (individus, groupes et sous-groupes) en tant que parties prenantes du projet, identifier les enjeux positifs et négatifs du projet pour elles, en vue de préparer les réponses adéquates pour les canaliser (Guyon et al., 2003). En effet, le changement peut provoquer des bouleversements chez les différents groupes et individus ce qui peut être source de résistance (Guyon et al., 2003). Ceci peut les pousser à modifier leurs comportements en se servant de différentes ressources : Le savoir, le contrôle des règles, le contrôle de l'information et le contrôle de l'attribution des moyens (Guyon et al., 2003).

L'identité ou le projet professionnel des individus qui composent l'organisation est forgé par l'expérience acquise au sein de l'organisation au cours du temps, ce qui affecte leur perception du changement (Guyon et al., 2003). Ce dernier est plus accepté s'il est en cohérence avec leur projet professionnel (Guyon et al., 2003).

Guyon et al. (2003) distinguent trois catégories d'acteurs par rapport au changement : les progressistes qui veulent évoluer dans la carrière (statut, rémunération, expérience...), les immobilistes satisfaits de leur tâche et plus focalisés sur leur projet personnel et qui souhaitent avoir moins d'implication en ayant des supérieurs directifs et enfin les immobilistes contraints, qui proposent des idées, mais pour qui la situation actuelle est imposée par un supérieur directif. Ce dernier groupe d'acteurs peut devenir un allié du changement s'il reprend sa confiance (Guyon et al., 2003).

Le repérage de l'identité professionnelle des acteurs guide les responsables du changement sur les leviers à exploiter pour avoir leur adhésion, que ce soit d'ordre financier ou autres (Guyon et al., 2003).

En plus de l'identité professionnelle, le service public est caractérisé par la présence de personnes ayant une identité également politique qu'il convient d'identifier (Guyon et al., 2003). Elle peut être reconnue, si non affichée, à partir des discussions informelles ou de l'historique de la carrière de l'acteur concerné (Guyon et al., 2003).

### **5. Mise en œuvre du changement au secteur public**

Après le diagnostic du contexte de changement, démarre la phase de lancement où il s'agit de diffuser le changement au niveau de l'organisation (Guyon et al., 2003). La réussite du changement dans la sphère publique est conditionnée par la présence de trois composantes : La diffusion de l'innovation, l'écoute et l'adoption d'un mode flexible de planification (Guyon et al., 2003).

La diffusion de l'innovation consiste en un processus constitué des étapes successives suivantes : la recherche fondamentale comprenant l'idée générale, la recherche appliquée à l'organisation, le développement (établissement du modèle type), la démonstration et enfin la diffusion de l'innovation (Guyon et al., 2003).

Au cours de ce processus linéaire, la résistance peut émerger à cause de l'incompréhension de la valeur ajoutée de l'innovation pour l'organisation (Guyon et al., 2003). Ce processus peut suivre un modèle plutôt tourbillonnaire en se développant progressivement à partir des critiques et des différentes propositions émises permettant une création collective, notamment dans le cas d'innovation complexe (Guyon et al., 2003). Dans ce cadre, la traduction de tout ce qui concerne l'innovation en matière de caractéristiques, avantages et inconvénients dans un langage compris par tous est essentielle pour emporter leur adhésion (Guyon et al., 2003). Ces négociations exigent de la part des responsables de changement des qualités de communication importantes (Guyon et al., 2003).

La réussite de la conduite des projets, notamment complexes, est conditionnée par le chemin parcouru pour les mettre en œuvre plus que la finalité (Guyon et al., 2003). À ce niveau, il serait bénéfique d'avancer ensemble vers le but final (Guyon et al., 2003).

Ainsi, selon le même auteur, l'organisation doit procéder de quatre manières : la mise en œuvre progressive du changement, la fixation de finalités générales au lieu d'objectifs rigides, l'adoption d'un horizon limité et la préservation des ressources pour l'innovation (Guyon et al., 2003).

Dans le cadre de la conduite du changement au secteur public, et pour emporter l'adhésion des acteurs, il est essentiel de comprendre leur comportement d'où l'intérêt que peut représenter la psychologie (Guyon et al., 2003).

En cas de problèmes complexes, il est nécessaire d'établir la confiance entre les membres de l'équipe projet pour avoir une représentation commune permettant de les résoudre, et ce entre les parties prenantes du projet : usagers, citoyens aux opinions politiques différentes, élus locaux et nationaux ... (Guyon et al., 2003).

La reconnaissance au travail est également intéressante comme récompense symbolique en contrepartie de la contribution des individus au changement (Guyon et al., 2003).

L'engagement au changement est un autre aspect à promouvoir chez les individus de l'organisation (Guyon et al., 2003). La liberté de décision et l'implication dans un groupe permettent de développer cette composante (Guyon et al., 2003).

## **6. Méthode de conduite de changement dans le secteur public**

La méthode de conduite de changement au secteur public proposée par Guyon et al. (2003), prend en considération les caractéristiques de ce dernier à savoir : le risque social et politique élevé, les valeurs fortes et le cloisonnement organisationnel (Guyon et al., 2003). Les différentes phases de la méthode surviennent tout au long de changements de grande ampleur tels : la décentralisation des responsabilités, la mise en place d'un management par les processus, le développement d'une gestion de qualité de service... Ceci peut nécessiter plusieurs années pour aboutir (Guyon et al., 2003). La méthode comprend cinq phases. La première phase consiste en l'écoute du terrain pour saisir la nature des activités et la logique des acteurs concernés par le changement pour décider des thèmes qui peuvent engendrer leur adhésion. La deuxième phase s'articule autour des échanges organisés entre les responsables des différentes entités de l'organisation provoquant des améliorations du système sous forme d'initiatives remontantes et une délimitation plus précise du problème. La troisième phase renvoie à l'expérimentation ou site pilote permettant de tester le changement pour avoir des enseignements utiles concernant le changement global. La quatrième phase porte sur la généralisation du changement après décision des responsables de celui-ci qui peuvent suite à la phase précédente décider d'abandonner le changement. Toutefois, en cas d'extension à d'autres

sites, il convient d'être flexible, car des imprévus peuvent survenir. La dernière phase concerne l'institutionnalisation des connaissances acquises. Cependant, dans le cas de grand changement, il peut y avoir des résultats intermédiaires avant d'atteindre le résultat final.

En synthèse de cette partie, Guyon et al. (2003) suggèrent une démarche pour conduire un changement dans une administration publique sans avoir à suivre obligatoirement l'ordre établi. Cette démarche porte sur tout d'abord la définition d'un projet modeste, à horizon limité, à finalité fédératrice, avec un budget-temps-moyens adéquat. Ensuite, il faut passer à l'analyse du contexte interne et externe, l'analyse technique des processus mis en jeu, l'identification des zones d'incertitude dans ces processus, le recensement des acteurs, la définition de leurs ressources, projet professionnel et identité politique, l'anticipation des enjeux et des stratégies, l'enrôlement auprès des acteurs les plus favorables, et enfin l'extension du réseau, en modifiant l'idée initiale si nécessaire, voire en créant des projets traduits.

## 7. Conclusion

Durant ces deux dernières années, suite au Covid-19, le grand confinement a favorisé l'expérimentation accélérée de nouvelles pratiques organisationnelles, les impacts de la crise sanitaire ont été très forts dès le mois de mars 2020 en termes d'engagement collectif et individuel, d'adaptation, de santé, d'adoption très rapide de nouveaux modes de travail, de remise en cause du management (Frimousse et Peretti, 2020). Les entreprises ont été mises au défi de s'ajuster très rapidement pour faire face à l'urgence (Frimousse et Peretti, 2020). Le secteur public n'échappe pas à cette réalité.

Ce dernier, comme son nom l'indique, œuvre pour l'intérêt public et général. L'administration consiste, à ce titre, en l'ensemble des personnes morales et physiques qui accomplissent les activités dont le but est de répondre aux besoins d'intérêt général de la population.

Durant les dernières années, la réforme de l'administration publique constitue un sujet très évoqué au niveau international vu la volonté de moderniser les pratiques et de minimiser les dysfonctionnements du secteur. Ce dernier est caractérisé en effet par l'inefficacité, l'incohérence des objectifs et les lenteurs. À ce titre, la question se pose quant aux résultats de ces changements, leur appropriation par les individus et leur contribution à la performance.

Dans ce cadre, il est généralement cru que la réforme ou le changement de l'administration publique vienne d'en haut. Également, le changement dans ce secteur est délicat en raison des particularités de l'organisation publique à savoir les objectifs incohérents, l'inefficacité organisationnelle et l'attachement des fonctionnaires au statu quo de l'organisation. Tous ces facteurs complexifient le changement de l'administration, et constituent des sources de résistance. Toutefois, les valeurs fortes du secteur permettent d'ancrer les transformations organisationnelles, ce qui peut favoriser le changement.

Ainsi, le changement de l'administration, quoi que délicat reste possible. À ce niveau, le volet humain du changement est très intéressant ce qui justifie l'importance de mener une démarche de conduite de changement en parallèle avec les réformes pour atteindre les objectifs et finalités visés. Cette démarche doit être adaptée au contexte pour faire adhérer les personnes cibles et faire aboutir les projets de changement.

Dans ce cadre, pour bien conduire le changement, le chef de projet doit avoir une vision réaliste du secteur en prenant en considération l'ensemble des traits et spécificités caractérisant l'administration dans le diagnostic préalable. Ce diagnostic comprend trois composantes : le contexte du changement (interne et externe), les acteurs et les processus.

Après le diagnostic du contexte de changement, commence la phase de lancement où il s'agit de diffuser le changement au niveau de l'organisation. Ceci consiste en la diffusion de l'innovation, l'écoute et l'adoption d'un mode flexible de planification. La communication et la formation jouent à ce niveau un rôle important.



L'article a tenté de présenter le cadre de référence relatif à la conduite de changement dans l'administration publique. Donc pour aller plus loin que la théorie, une étude empirique serait intéressante dans d'autres recherches futures telles ; une étude empirique, quantitative ou qualitative.

## Références

- (1) Bec, J., Granier, F., & Singér, J. (2007). *La facilitation des changements organisationnels*. Editions Harmattan.
- (2) Delamarre, M. (2013). *Découverte de la vie publique : L'administration et les institutions administratives* (2<sup>ème</sup> édition). La Documentation française.
- (3) Frimousse, S., & Peretti, JM. (2020/3). Les changements organisationnels induits par la crise de la Covid-19. *Question(s) de management*, 29, 105-149.
- (4) Greenwood, R. (1984). Incremental Budgeting: Antecedents of Change. *Journal of Public Policy*, 4(4), 277-306.
- (5) Guyon, F., Evah-Manga, E., & Guyon, C. (2003). *Réussir le changement dans le service public*. Editions d'Organisation.
- (6) Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- (7) Le Clainche, M. (2019/3). Le changement dans l'administration territoriale de l'État. *Gestion & Finances Publiques*, 3, 110-117
- (8) Matei, A., & Antonie, C. (2014). The New Public Management within the Complexity Model. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 109, Janvier, 1125-1129.
- (9) Noguera, F. (2010/4). Les défis posés par la nouvelle gestion publique à la GRH : cas de la Direction Générale des impôts. *Revue de gestion des ressources humaines*, 78, 32-58.
- (10) Ott, M. (2012). *Les administrations publiques françaises face aux théories de nouveau management public*. Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Sup de Co Reims. France. Reims Management School.
- (11) Pillay, S. (2008/3). Une écologie culturelle pour le nouveau management public. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 74, 395-418.